



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Wickramasingam Kirthana

2019-CE-5

Stellungnahme von Staatsrat Didier Castella zur Professionalisierung des Gemeinderats der Stadt Bulle

I. Frage

Staatsrat Didier Castella, Direktor der Institutionen unseres Kantons und somit für die Aufsicht über die Gemeinden zuständiges Regierungsmitglied, hat sich diese Woche zweimal gegen die Professionalisierung des Gemeinderats von Bulle ausgesprochen: in einem Beitrag in der Sendung «*Mise au point*» am Sonntagabend und in einem Interview in der Zeitung «*La Liberté*» vom 8. Januar. Mit dieser Stellungnahme verletzt er eindeutig seine Pflicht zur Zurückhaltung als Aufsichtsbehörde über die Gemeinden. Meiner Ansicht nach hat er eine rote Linie überschritten. Selbst die Exekutive der Stadt Bulle hält sich aus der Debatte heraus. Sie überlässt die Diskussion der Legislative und der Bevölkerung, die im Rahmen einer Abstimmung darüber entscheiden wird.

Im Grunde setzt er ein negatives Zeichen zur Zukunft unserer Gemeinden. Das Milizsystem hat sich bewährt und bewährt sich sicherlich nach wie vor. Wenn jedoch ein Gemeinderat für nahezu 23'000 Einwohnerinnen und Einwohner und ein Budget von 130 Millionen Franken zuständig ist, muss man sich mit einer Professionalisierung der Exekutive auseinandersetzen. Der Direktor der ILFD befürwortet die Gemeindegemeinschaften. Es ist jedoch beunruhigend zu sehen, dass er die Professionalisierung infrage stellt, die es den Gemeinden je nach Kontext ermöglichen würde, besser zu funktionieren. Die Professionalisierung der Gemeinderäte sollte in den grösseren Gemeinden unbedingt eine mögliche Variante bleiben oder gar empfohlen werden.

Ich richte die folgenden Fragen an den Staatsrat:

1. Welche Kommunikationsregeln gelten für die Mitglieder des Staatsrats?
2. Kann ein Staatsratsmitglied eine persönliche Stellungnahme abgeben in einer laufenden Angelegenheit, die nicht in seinem Zuständigkeitsbereich liegt, ohne dass diese bindend ist für den Staatsrat?
3. Wenn sich ein Mitglied des Staatsrats zu etwas äussert, ist dies nicht bindend für den Staatsrat?
4. Die Gemeindeautonomie ist ein wesentlicher Bestandteil der Funktionsweise unserer Institutionen und sie wird von Staatsrat Didier Castella eindeutig nicht respektiert. Wie analysiert der Staatsrat diese Situation?
5. Wie positioniert sich der Staatsrat angesichts dieser Einmischung in die Führung der freiburgischen Gemeinden?
6. Wie kann sich der für unsere Institutionen zuständige Staatsrat erlauben zu behaupten, dass die Meinung des Gemeinderats stärker gewichtet werden muss als jene des Generalrats, dem obersten Organ der Gemeinde?

7. Anstatt eine Meinung zu äussern, die unangemessen ist und seine Pflicht zur Zurückhaltung zu diesem Thema verletzt, sollte der Staatsrat nicht vielmehr eine Änderung des Gesetzes über die Gemeinden in Betracht ziehen und eine fakultative oder obligatorische Professionalisierung ab einer bestimmten Einwohnerzahl vorsehen, wie dies für die Einführung der Gemeindeparlamente der Fall ist?
8. Wird sich der Staatsrat von nun an in die Gemeindeangelegenheiten einmischen?
9. Wird der Direktor der ILFD von nun an seine Meinung äussern, wenn eine Gemeinde über die Schaffung eines Generalrats abstimmen wird und die Exekutive nicht dafür ist?
10. Hätte Staatsrat Didier Castella seine ablehnende Haltung gegenüber einer Professionalisierung auch bekannt gegeben, wenn die FDP für die Professionalisierung gewesen wäre? Liegt in diesem Fall nicht eine Vermischung zwischen seiner früheren Funktion als Parteipräsident und seiner Rolle als Staatsrat vor?
11. Weshalb erlaubt sich der Direktor der ILFD seine Meinung zu äussern, während sich der Gemeinderat von Bulle selbst strikt an seine Zurückhaltungspflicht hält?
12. Haben die Berufspolitiker unseres Kantons, der Staatsrat, die Oberamtmänner und der Gemeinderat von Freiburg, gemäss der Aussage von Herrn Staatsrat Castella, wirklich den Bezug zur Realität verloren?
13. Möchte Staatsrat Castella einen Miliz-Staatsrat und Miliz-Oberamtspersonen, um zu verhindern, dass der Realitätsbezug verloren geht und Bewegungen wie jene der «Gilets jaunes» im Kanton Freiburg entstehen könnten?
14. Wie steht es mit der Kollegialität des Staatsrats zu diesem Thema?

11. Januar 2019

II. Antwort des Staatsrats

Am 6. Januar 2019 wurde der Direktor der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft in die Sendung «*Mise au point*» der RTS eingeladen, um live zur Rücktrittsserie von Mitgliedern der Gemeindebehörden in der Westschweiz Stellung zu nehmen. Im Rahmen dieser Sendung fragte der Journalist den Direktor ILF zu seiner Meinung zum Vorhaben der Professionalisierung des Gemeinderats von Bulle, gegen das das Referendum ergriffen wurde und worüber die Stimmberechtigten von Bulle am 19. Mai 2019 abstimmen werden.

Nach diesem Beitrag wurde der Direktor ILF von einem Journalisten der Tageszeitung *La Liberté* kontaktiert, demgegenüber er seine in der Sendung vom 6. Januar geäusserte Meinung bestätigt hat, wobei er präziserte, dass es sich auf keinen Fall um die Meinung des Staatsrates handelt, sondern um seine persönliche Meinung, die er als Bürger geäussert hat. Dieses Interview wurde am 8. Januar 2019 veröffentlicht.

Das Recht auf freie Meinungsäusserung wird von der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (Art. 19) wie auch der Bundesverfassung (Art. 16 Abs. 2; BV, SR 101) gewährleistet. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte betonte im Übrigen die Bedeutung dieses Rechts, insbesondere für die gewählten Volksvertreter¹.

Art. 34 BV sieht ausserdem die Garantie der politischen Rechte und den Schutz der freien Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger sowie der unverfälschten Stimmabgabe vor². Die Stimmberechtigten haben somit das Recht, sich im Rahmen des öffentlichen Meinungsbildungsprozesses zu äussern. Dieser Prozess beinhaltet eine möglichst freie und offene Debatte und die Gegenüberstellung verschiedener Ansichten³.

Was die von der Verfasserin der Anfrage angeführte «Zurückhaltungspflicht» betrifft, so hält der Staatsrat fest, dass diese weder in der Bundesgesetzgebung, noch in jener des Kantons Freiburg kodifiziert ist. Der Begriff wird jedoch in der Rechtsprechung thematisiert, in Zusammenhang mit Angestellten im öffentlichen Dienst oder Beamten⁴. Der Staatsrat stellt fest, dass diese Zurückhaltungspflicht von gewählten Personen, die in der demokratischen Diskussion naturgemäss ihre Meinung zu verschiedenen Themen äussern müssen, nicht auf die gleiche Art und Weise verlangt werden kann. Insbesondere was die Staatsratsmitglieder betrifft, so fällt die Frage ihrer Interventionen in den Medien vielmehr in den Bereich des Kollegialitätsprinzips, sowie, im konkreten von der Verfasserin der Frage angeführten Fall, der Gesetzgebung und der Rechtsprechung zu Interventionen von Behörden bei einer Kampagne vor einer Volksabstimmung.

1. Welche Kommunikationsregeln gelten für die Mitglieder des Staatsrats?

Nebst den Regeln, die sich aus dem Kollegialitätsprinzip ergeben (siehe dazu die Antwort zu Frage 14), hat sich der Staatsrat Regeln für die öffentlichen Interventionen seiner Mitglieder gegeben. Diese sind in einem Leitfaden festgehalten, der den Staatsratsmitgliedern zur Verfügung gestellt wird. Gemäss diesen Regeln sind die Staatsratsmitglieder gehalten, sich bei ihren Interventionen in den Medien im Rahmen von Urnengängen nach der entsprechenden Gesetzgebung und Rechtsprechung zu richten, auf die weiter unten eingegangen wird. Der Staatsrat hat namentlich festgehalten, dass wenn seine Mitglieder vor dem Grossen Rat das Wort ergreifen, sie sich im Namen des Staatsrats äussern, und dass, wenn möglich, auch bei allgemeinen Wortmeldungen so vorgegangen werden sollte, es sei denn, das Thema beschränkt sich auf eine Direktion. Zu diesem letzten Punkt stellt der Staatsrat fest, dass die Frage der Funktionsweise der Gemeinden und ihrer Organisation ganz offensichtlich in den Zuständigkeitsbereich der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft fällt (Art. 4 Abs. 1 Bst. i der Verordnung vom 12. März 2002 über die Zuständig-

¹ «Meinungsfreiheit ist für jeden und insbesondere für einen gewählten Volksvertreter wichtig» (Übersetzung), EGMR, 23. April 1992, Castells g. Spanien, 11798/85.

² BGE 133 I 110 Erw. 8.1; 129 I 185 Erw. 7.2

³ BGE 121 I 252 Erw. 2

⁴ Die Wörterbücher erwähnen in ihren Definitionen im Übrigen ausdrücklich die staatlichen Beamten oder Angestellten im öffentlichen Dienst. Im *Le Petit Robert* steht zum Beispiel: «Mässigungsgebot, Zurückhaltungspflicht: Pflicht der *Angestellten im öffentlichen Dienst* ihre Meinung diskret zu äussern» (Übersetzung), im *Le Petit Larousse illustré* findet man Folgendes: «Zurückhaltungspflicht: Verpflichtung zur Diskretion für die *Angestellten der Verwaltung* in ihrem Verhalten oder wenn sie ihre Meinung äussern» (Übersetzung) oder in der *Encyclopaedia Universalis*: «Im Allgemeinen setzt [die Zurückhaltungspflicht] der freien Meinungsäusserung von *Beamten* Grenzen» (Übersetzung), Annie Gruber, «Zurückhaltungspflicht», Encyclopaedia Universalis [online], konsultiert am 19. März 2019.

keitsbereiche der Direktionen des Staatsrats und der Staatskanzlei; SGF 122.0.12). Ihr Vorsteher hatte somit das Recht, sich zu einem Dossier, das nicht in die Zuständigkeit des Staatsrats fällt, zu äussern, ohne dies im Namen des Staatsrats zu tun, was er im Übrigen im Interview mit der Zeitung *La Liberté* ausdrücklich klargestellt hat.

2. *Kann ein Staatsratsmitglied eine persönliche Stellungnahme abgeben in einer laufenden Angelegenheit, die nicht in seinem Zuständigkeitsbereich liegt, ohne dass diese bindend ist für den Staatsrat?*
3. *Wenn sich ein Mitglied des Staatsrats zu etwas äussert, ist dies nicht bindend für den Staatsrat?*

In der Rechtsprechung des Bundes wird daran erinnert, dass «dem einzelnen Mitglied einer Behörde [...] weder die Teilnahme am Abstimmungskampf noch die freie Meinungsäusserung zu einer Gesetzes- oder Sachvorlage untersagt werden [kann]» (BGE 119 Ia 271). Das Bundesgericht präzisiert jedoch, dass es hingegen nicht zulässig ist, ihrer Intervention einen amtlichen Anstrich zu geben und den Anschein zu erwecken, es handle sich um eine offizielle Verlautbarung einer Behörde. Im vorliegenden Fall stellt der Staatsrat fest, dass der Direktor ILF sich stets in seinem Namen geäussert hat und bei seinen Interventionen in keiner Weise der Anschein erweckt wurde, dass er die Meinung des Staatsrats äusserte. Er präzisiert dies im Übrigen ausdrücklich im Artikel der Zeitung *La Liberté*, den die Verfasserin der Anfrage erwähnt. Der Staatsrat hält ausserdem fest, dass der Direktor ILF lediglich Fragen von Journalisten beantwortet, bei denen es um die Organisation der Gemeinden geht. Er versuchte nicht, sich absichtlich und aktiv an einer politischen Kampagne zu beteiligen. Den Medien in diesem Rahmen Rede und Antwort zu stehen, entspricht den Erwartungen der Bevölkerung gegenüber einem gewählten Volksvertreter, der so «[seine] besondere Sachkunde und [sein] Engagement für öffentliche Interessen» in die Debatte einbringen kann (BGE 119 Ia 271).

4. *Die Gemeindeautonomie ist ein wesentlicher Bestandteil der Funktionsweise unserer Institutionen und sie wird von Staatsrat Didier Castella eindeutig nicht respektiert. Wie analysiert der Staatsrat diese Situation?*
5. *Wie positioniert sich der Staatsrat angesichts dieser Einmischung in die Führung der freiburgischen Gemeinden?*

Der Staatsrat stellt fest, dass sich der Direktor ILF mit der Äusserung einer persönlichen Meinung, die er eindeutig als solche zu erkennen gibt, und der Beantwortung von Fragen, die ihm von den Medien gestellt werden, an die Rechtsprechung im Bereich der Interventionen von einzelnen Mitgliedern einer Behörde im Rahmen einer Abstimmungskampagne hält. Die Aussage des Direktors ILF erfolgte im Rahmen der üblichen demokratischen Debatte vor einer Abstimmung. Der Staatsrat ist daher der Ansicht, dass diese Intervention weder als Einmischung noch als Verletzung der Gemeindeautonomie interpretiert werden kann.

6. *Wie kann sich der für unsere Institutionen zuständige Staatsrat erlauben zu behaupten, dass die Meinung des Gemeinderats stärker gewichtet werden muss als jene des Generalrats, dem obersten Organ der Gemeinde?*
8. *Wird sich der Staatsrat von nun an in die Gemeindeangelegenheiten einmischen?*

12. Haben die Berufspolitiker unseres Kantons, der Staatsrat, die Oberamtmänner und der Gemeinderat von Freiburg, gemäss der Aussage von Herrn Staatsrat Castella, wirklich den Bezug zur Realität verloren?

Wie weiter oben ausgeführt, hat sich der Direktor ILF auf rechtmässige Weise und persönlich zu dieser Frage geäussert. Der Staatsrat weist darauf hin, dass der Direktor ILF nicht behauptet hat, dass die Meinung des Gemeinderats von Bulle «stärker gewichtet werden» sollte als jene des Generalrats, aber dass er es als sinnvoll erachtete, die Argumente der Exekutive anzuhören, da es sich um eine Reform handelt, die diese direkt betrifft. Die Äusserungen des Direktors ILF in den Medien geben in keiner Weise zu verstehen, dass die Kompetenzen des Generalrats oder der Stimmberechtigten nicht respektiert werden sollten. Der Staatsrat als Kollegialbehörde hat im Übrigen nicht die Absicht, die persönliche Meinung seiner Mitglieder oder deren Auslegung durch die Grossratsmitglieder zu kommentieren. Zudem haben die für die ILFD zuständigen Staatsräte regelmässig zu Gemeindefusionen Stellung genommen, ohne dass dies als Verletzung der Gemeindeautonomie verstanden worden wäre.

7. Anstatt eine Meinung zu äussern, die unangemessen ist und seine Pflicht zur Zurückhaltung zu diesem Thema verletzt, sollte der Staatsrat nicht vielmehr eine Änderung des Gesetzes über die Gemeinden in Betracht ziehen und eine fakultative oder obligatorische Professionalisierung ab einer bestimmten Einwohnerzahl vorsehen, wie dies für die Einführung der Gemeindeparlamente der Fall ist?

Wie weiter oben ausgeführt, bestreitet der Staatsrat, dass der Direktor ILF mit seiner Äusserung seine «Zurückhaltungspflicht» verletzt haben soll. Er hält im Übrigen fest, dass es die kantonale Gesetzgebung den Gemeinden, die dies als nötig erachten, bereits erlaubt, sich mit einem teilweise oder gänzlich professionellen Gemeinderat auszustatten. Es wäre ganz offensichtlich eine Beeinträchtigung der Gemeindeautonomie, wenn diese Freiheit im kantonalen Recht eingeschränkt würde, und der Staatsrat hat nicht die Absicht, dies zu tun, solange der Grosse Rat dies nicht ausdrücklich verlangt.

9. Wird der Direktor der ILFD von nun an seine Meinung äussern, wenn eine Gemeinde über die Schaffung eines Generalrats abstimmen wird und die Exekutive nicht dafür ist?

Der Staatsrat stellt fest, dass die Regeln über Interventionen seiner Mitglieder als Einzelpersonen eingehalten wurden. Allfällige Stellungnahmen von Staatsratsmitgliedern zu anderen Themen, namentlich das von der Verfasserin der Anfrage erwähnte, würden anhand dieser Regeln überprüft werden.

10. Hätte Staatsrat Didier Castella seine ablehnende Haltung gegenüber einer Professionalisierung auch bekannt gegeben, wenn die FDP für die Professionalisierung gewesen wäre? Liegt in diesem Fall nicht eine Vermischung zwischen seiner früheren Funktion als Parteipräsident und seiner Rolle als Staatsrat vor?

Wie bereits dargelegt, entsprachen die Antworten des Direktors ILF den Regeln der Regierung, der Rechtsprechung und der Gesetzgebung. Der Staatsrat merkt ausserdem an, dass die bereits zitierte Rechtsprechung des Bundesgerichts den einzelnen Mitgliedern einer Behörde sogar die Teilnahme am Abstimmungskampf erlaubt, selbst als Mitglied eines Abstimmungskomitees, was in vorliegender Angelegenheit übrigens nicht der Fall ist.

11. Weshalb erlaubt sich der Direktor der ILFD seine Meinung zu äussern, während sich der Gemeinderat von Bulle selbst strikt an seine Zurückhaltungspflicht hält?

Es ist nicht Sache des Staatsrats, die Entscheidung des Gemeinderats von Bulle, sich nicht am Abstimmungskampf zu beteiligen, zu kommentieren. Er hält jedoch fest, dass dieser Entscheid nicht von der Gesetzgebung oder der Rechtsprechung vorgeschrieben ist. Diese sehen für eine Exekutive die Möglichkeit vor, an einer Abstimmungskampagne mitzuwirken. Laut Rechtsprechung des Bundes ist es Sache einer Kantonsregierung, wie auch des Exekutivorgans einer Gemeinde, das Gemeinwesen zu führen. Die Regierung kann diesen Auftrag nur erfüllen, indem sie ihre eigenen Projekte und Zielsetzungen aktiv unterstützt und unmissverständlich sagt, was sie als notwendig oder im Interesse der Allgemeinheit erachtet (BGE 132 I 104, Erw. 4.1). Die Zurückhaltung des Gemeinderats von Bulle, der von der Vorlage der kommenden Abstimmung direkt betroffen ist, bedeutet nicht, dass überhaupt keine Debatte geführt wird. Die Bürgerinnen und Bürger können sehr wohl ihre unterschiedlichen Meinungen zum Ausdruck bringen.

13. Möchte Staatsrat Castella einen Miliz-Staatsrat und Miliz-Oberamtspersonen, um zu verhindern, dass der Realitätsbezug verloren geht und eine Bewegung wie jene der «Gilets jaunes» im Kanton Freiburg entstehen könnte?

Der Staatsrat erkennt in dieser Frage eine offensichtlich ironische Formulierung und verzichtet daher darauf, im wörtlichen Sinne darauf einzugehen. Er betont jedoch, dass die Verfassung des Kantons Freiburg es den Mitgliedern des Staatsrats ausdrücklich untersagt, einer zusätzlichen Erwerbstätigkeit nachzugehen (Art. 87 Abs. 3 der Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004; SGF 10.1).

14. Wie steht es mit der Kollegialität des Staatsrats zu diesem Thema?

Zuerst ist der von der Verfasserin der Anfrage verwendete Begriff der Kollegialität zu präzisieren. Das Kollegialsystem regelt die Funktionsweise von Exekutivorganen, in denen mehrere Personen gleichen Ranges gemeinsam Entscheidungen treffen. Das Gesetz vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG; SGF 122.0.1) präzisiert, dass der Staatsrat ein Kollegialorgan ist (Art. 1 Abs. 2 SVOG), was bedeutet, dass er seine Beschlüsse als Kollegium fasst (Art. 42 Abs. 1 SVOG) und seine Mitglieder die Beschlüsse des Kollegiums mittragen müssen (Art. 42 Abs. 2 SVOG). Es lässt sich feststellen, dass die Kollegialität die Art und Weise betrifft, wie der Staatsrat seine Beschlüsse fasst und die gefassten Beschlüsse anschliessend in der Öffentlichkeit unterstützt. Es verbietet den Staatsratsmitgliedern nicht, öffentlich ihre Meinung zu äussern zu Themen, die nicht Gegenstand eines Beschlusses der Kollegialbehörde sind oder nicht in ihren Zuständigkeitsbereich fallen. In vorliegendem Falle hat der Staatsrat zum Vorschlag, die Anzahl der Gemeinderatsmitglieder von Bulle zu reduzieren, keinen Beschluss gefasst. Folglich kann nicht die Rede sein von einem Verstoss gegen das Kollegialitätsprinzip, auf das der Staatsrat im Übrigen grossen Wert legt.

19. März 2019